

## 分権社会における自治基本条例

### The Fundamental Regulation of a Local Government in a Decentralized Society

行政・経営政策系現代社会の法と政策分野

小野 健

近年、自治基本条例を制定し政策の根拠、基準、手続を明らかにしようとする自治体が増えている。

各自治体の条例制定が活発化している中、条例制定についての一般原則を定める条例、いわゆる自治基本条例などの制定が各地で見られるようになってきた。

自治基本条例は、アメリカ合衆国におけるホームルール憲章をモデルにして、自治体の権限や組織形態など、自治体が存立する基礎を定めるものとして考えられ、その制定には、地方自治法等の法令との関係から否定的な見解が多かった。

しかし、分権改革によって、自治体の役割が政策主体であることが明確となった今日、自治体政策の基本を定めるものとして、自治基本条例が求められているのである。

近代日本国家が形成された明治期以降、わが国の自治制度は、機関委任事務等による中央集権的システムの下で、自治体の役割を法令の執行機関に限定してきた。

しかし、昭和40年代以降の「要綱行政」や「上乗せ条例」、「横出し条例」の制定による自治体政策の展開は、国の画一的な政策の限界と、地域の実情を反映した自治体政策の有効性を実証してきた。

このような中で、2000年4月に行われた分権改革は、日本国憲法がめざした、自治体が地域の政策を総合的に実施する「本来の自治」を回復する第一歩であった。

自治体が政策主体であることを確認し、自治体の法令解釈権と自治立法権を拡大するとともに、自治体政策に対する国の関与を縮小したのであ

る。

政策は、条例、規則、要綱によって具体的な制度とされて実施されるのであり、自治基本条例は、自治体政策と自治立法に関する基準と手続を、自治体が自ら定める根本基準として、分権社会における自治体に不可欠のものとなる。

また、今次の分権改革は、自治体政策に対する法令の規律密度や、法令に違反しない限りにおいて条例を制定できるとする制約など、多くの課題が残された「未完の分権改革」と言われており、自治基本条例に基づいて多様な自治体政策が実施されることによって、それらの課題が克服され、分権改革は完遂される。

今、自治基本条例に求められるのは、自治体の権限や組織形態を定めることなく、自治体が、その政策を自らの基準で調整し、体系化するとともに、政策過程を住民に対して公正かつ透明なものとすることによって、自治の充実を図ることである。

自治基本条例の制定と運用によって、自治体がその自治能力を実証することで、分権改革はさらに進展し、「本来の自治」が回復される。

さらに、「本来の自治」が回復されることによって、自治基本条例の内容には、政策の基準と手続に加えて、自治体の権限や組織形態などの自治体の存立の基礎も含まれることとなる。自治基本条例は、「未完の分権改革」を完遂させる原動力となるのであり、また、分権改革の進展によって、その規定内容が充実されていく。

そして、分権改革が完遂された分権社会においては、自治基本条例は、自治体、コミュニティ、住民などの多様な主体が担う自治を、機能的でま

とまりのあるものとするための、真の自治体の根本基準として必要とされる。

自治体が、制度上、地域の政策主体となり、わが国の自治が現実化した。しかし、「本来の自治」を回復する分権改革を更に進めていくには、自治体が主体的に自らの政策を選択、実施する仕組みが必要であり、そのために自治基本条例が求められるのである。